Des objectifs pour rendre une ville durable

Catherine Charlot-Valdieu[1] et Philippe Outrequin[2], juillet 2009

Le développement durable est un concept qui se décline à toutes les échelles de territoire. Il doit être (re)défini pour chacune de ces échelles, les objectifs étant différents selon l'échelle concernée. On ne peut pas traiter de la même façon un projet d'aménagement concernant une région et un projet de lotissement. Ni les enjeux ni les objectifs ne peuvent être similaires, et donc des méthodes et des outils différents doivent être élaborés pour chaque type de projet, pour chaque échelle de territoire.

Cependant avant de définir les objectifs pour rendre une ville durable, il convient de préciser ce qu'est une ville durable.

De nombreuses définitions ont été proposées pour la ville durable, les chercheurs, collectivités ou états mettant l'accent tantôt sur un aspect, tantôt sur un ou plusieurs autres.

1. La ville durable

1.1. Des définitions souvent partielles, privilégiant un ou certains aspects

De nombreux chercheurs et urbanistes ou collectivités ont tenté de définir la ville durable. Ceux-ci ont cependant souvent mis l'accent sur un des aspects de la ville durable uniquement. Nous évoquons certaines de ces définitions :

- **Une ville autosuffisante**

La thèse de la ville « autosuffisante » est défendue par David Morris et Ignacy Sachs en France. Le développement autosuffisant est un développement qui stimule la capacité à satisfaire localement les besoins fondamentaux[3].

Le développement durable est alors défini comme un développement qui minimise l'empreinte écologique du territoire (cf. WWF). Cette approche est contraire à l'idée même de la ville qui ne s'est développée dans la durée que par l'échange avec l'extérieur et le renforcement de son attractivité sur les territoires proches. L'autosuffisance est aussi soutenue par les tenants de la thèse de la décroissance, laquelle est en opposition avec le mode de production capitaliste privilégiant l'accumulation, l'échange (par le marché) et dont la ville est le principal lieu de mise en œuvre (cf. Braudel).

Selon nous, cet objectif d'autosuffisance ne stimule pas les échanges (y compris culturels) qui sont une source de richesse (et ce n'est pas l'échange qu'il faut condamner mais l'échange inégal ou inéquitable issu d'une absence de régulation).

- Une ville qui n'exporte pas ses coûts de développement

Une autre approche définit la ville durable comme une ville qui n'exporte pas ses coûts de développement : « Une ville qui réussit sur le plan du développement durable est une ville dont les nombreux et divers objectifs des habitants et des entreprises sont atteints sans que le coût en soit

[1] Economiste, responsable de l'association SUDEN pour la promotion du développement urbain durable, chercheur au CSTB durant 20 ans

[2] Docteur en économie, ancien chercheur au CNRS et gérant de La Calade

[3] David J. Morris, *Self-reliant cities, Energy and the transformation of urban America*, Sierra Club Books, San Francisco – 1982

supporté par d'autres personnes ou d'autres régions[4]. » Une autre formulation de la même idée s'attache à la ville qui respecte le territoire sur lequel elle est (y compris la campagne proche).

Nous partageons cette approche car la ville solidaire et équitable que l'on souhaite n'exporte pas ses coûts de développement.

- Une ville économiquement dynamique

Des chercheurs insistent sur le dynamisme et les échanges économiques propres aux villes et sur l'intégration des différentes dimensions du développement durable dans le cadre urbain : pour l'architecte Roberto Camagni[5], cette intégration peut s'exprimer par le respect des principes suivants : l'efficacité allocative de long terme (permettant au marché d'intégrer les coûts sociaux et les coûts à long terme), l'efficacité distributive (garantissant à chacun un bien-être minimal et des chances d'évolution) et l'équité environnementale (permettant à tout citadin de bénéficier d'un environnement préservé).

Cyria Emelianoff, universitaire qui a fait une thèse de Géographie sur ce sujet et conduit de nombreuses recherches pour le Ministère français[6], définit la ville durable[7] comme :

- une ville capable de se maintenir dans le temps, de garder une identité, un sens collectif, un dynamisme à long terme. « Durable est au temps ce que global est à l'espace », précise-t-elle
- une ville offrant une qualité de vie en tous lieux et des différentiels moins forts entre les cadres de vie, exigeant une forte mixité sociale et fonctionnelle
- une ville d'où émerge un projet politique et collectif, dans la ligne de l'Agenda 21 de Rio (article 28). La ville durable ne doit pas exporter les coûts de l'urbanisation et de son développement sur les autres populations, les générations futures ou sur les écosystèmes. La ville durable doit combiner qualité de vie, réduction des inégalités sociales et réduction des inégalités écologiques. Pour cela un projet global est nécessaire.

Pour Cyria Emelianoff la ville durable n'est donc pas une réalité à court terme, c'est un horizon, un projet politique, les villes peuvent seulement initier des dynamiques de développement durable.

La dimension socioculturelle peut être également « réintroduite » par un élargissement de la compréhension du mot environnement ; pour Graham Haughton et Colin Hunter : « Une ville durable est une ville dans laquelle les habitants et les activités économiques s'efforcent continuellement d'améliorer leur environnement naturel, bâti et culturel au niveau du voisinage et au niveau régional, tout en travaillant de manière à défendre toujours l'objectif d'un développement durable global[8]. »

- Une ville « cohérente »

La Nouvelle Charte d'Athènes, présentée par le Conseil européen des urbanistes à Lisbonne en novembre 2003, définit la ville cohérente : « *Le problème de base dans les villes aujourd'hui est le manque de cohérence: non seulement en termes physiques, mais aussi dans la continuité des évolutions dans le temps qui affecte les structures sociales et les différences culturelles* ».

La « ville cohérente » est une ville qui assure :

- la cohérence sociale : nouvelle gouvernance, maintien de la culture et de l'identité, cohésion entre les générations, politique des transports intégrée, accessibilité et flexibilité des équipements et services, maintien d'un équilibre entre intérêt particulier et intérêt général ;

---

[4] David Mitlin et David Satterthwaite. *Les villes et le développement durable*, Global forum, Manchester, juin 1994

[5] Roberto Camagni, Maria-Cristina Gibelli (dir.) *Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes*, Editions de l'Aube/Datar, 1997

[6] dont notamment *La ville durable, état des lieux en Europe et prospective*, Cyria Emélianoff pour le Ministère de l'Ecologie (MEED), 1998

[7] www.ecologie.gouv.fr, 30/09/2002

[8] Sustainable cities, les villes et le développement durable, Global Forum, Manchester, juin 1994

- les cohérences économiques à trouver entre l'intégration des villes et des régions à la mondialisation avec la recherche des « avantages comparatifs » et, en même temps, le maintien d'une diversité économique ;
- la cohérence environnementale : gestion des ressources, préservation de la santé, du patrimoine…
- la cohérence spatiale des différentes fonctions dans la ville et la relance de la composition urbaine et de l'art urbain afin de corriger les dislocations entre les parties de la ville.

L'inconvénient de cette définition réside dans l'approche « traditionnelle » par pilier du développement durable, laquelle limite la transversalité et donc la durabilité de la démarche…

- Une « ville habitable »

Enfin à Vancouver, la ville durable est définie comme « habitable »[9]. Elle doit respecter les trois objectifs suivants :

- l'habitabilité qui comprend l'accès équitable aux espaces verts, aux services et équipements de base, à la mobilité et aux processus participatifs, la participation et la ville compacte étant les moyens d'atteindre cette habitabilité ;
- la durabilité qui intègre dans l'action les facteurs relatifs à l'emploi, au logement abordable, au crime et à la pauvreté ;
- la résilience qui demande d'incorporer la gestion adaptative comme modèle d'apprentissage et de rétroaction.

La ville durable est vue comme un seul et unique système qui intègre les dimensions sociale, culturelle, économique et écologique, loin de la vision française, voire européenne (notamment des Agendas 21) souvent focalisée sur les aspects environnementaux[10].

Certes, il y a des obstacles institutionnels : des collectivités locales sectorisées, une faible continuité politique, une coopération gouvernementale dérisoire, une coopération intersectorielle négligeable, des désaccords culturels et idéologiques, une administration locale faible... Mais parvenir à l'habitabilité, à la durabilité et à la résilience est aujourd'hui considéré comme un des enjeux majeurs pour les zones urbaines et leurs citoyens.

- La FNAU

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme françaises propose de donner quatre dimensions à la ville durable[11] :

- Une ville compacte favorisant les déplacements sans voiture. La FNAU préconise un projet global de territoire englobant les espaces naturels et agricoles et se déclinant aussi bien à l'échelle de l'intercommunalité que de l'infracommunalité.
- Une ville économe, neutre en énergie (consommation = production), valorisant les friches et où les constructions et les démolitions s'équilibrent. La ville économe doit entretenir et réhabiliter fortement son parc de bâtiments existants.
- Une ville sécurisée où les risques sont bien gérés et en particulier ceux qui ont trait à l'eau.
- Une « ville nature » conservant des espaces naturels diversifiés en forme, en taille et en usages. La ville nature a pour objectifs la qualité paysagère et la préservation de la biodiversité.

La compacité de la ville met en évidence la question de la densité urbaine, de la préservation des espaces « naturels » et de la lutte contre l'étalement urbain. Les projets d'urbanisme doivent se définir par rapport à des densités minimales et concilier le besoin d'espace évoqué par les

[9] Vanessa Timmer et Nola Kate Seymoar, *La ville habitable*, International Centre for Sustainable Cities, Vancouver, 2005

[10] ce que risque d'accentuer le choix de l'appellation écoquartier, laquelle gomme la différence entre écoquartier et quartier durable

[11] Ecollectivités, 02/2009

populations avec l'économie d'espace urbanisé évoquée tant pour des raisons environnementales (perte de la biodiversité) qu'économiques (économie d'infrastructures et d'équipements).

La ville « nature » est une ville où l'urbanisation est « dense » et dans laquelle les espaces verts ont une place structurante et déterminante dans les aménagements et dans le mode de vie des résidants et usagers.

1.2. Des chartes et des appels à projets nationaux

Des chartes européennes ont tenté de définir la ville durable :

- La Charte d'Aalborg (1994)

La Campagne européenne des villes durables a été lancée lors de la première conférence sur les villes durables, dans la ville danoise d'Aalborg du 24 au 27 mai 1994. Les 80 villes représentées s'engageaient à promouvoir le développement durable et marquaient leur engagement en ratifiant une Charte Européenne des Villes Durables, appelée "Charte d'Aalborg".

Les participants à la conférence d'Aalborg (environ six cents représentants de villes et d'organisations issus de 34 pays européens) ont mis l'accent sur la dimension sociale des politiques de développement durable, sur leur dimension (éco)systémique et leur aspect évolutif, procédural, fondé sur des résultats d'étape tangibles et sur l'implication de tous les acteurs, laquelle conditionne la mise en œuvre du développement durable. Le rôle de la planification a ainsi été souligné.

Dans la pratique cependant les villes signataires se sont engagées dans la mise en œuvre d'Agendas 21 Locaux le plus souvent limités au traitement d'aspects ou de thèmes environnementaux qui n'ont pas réussi à se situer au cœur de la politique urbaine. Et nous avons tous conscience aujourd'hui que les actions menées en faveur de l'environnement n'ont pas réussi jusqu'ici à inverser la tendance d'une dégradation globale. L'intégration des politiques urbaines dans une démarche de développement durable globale est une nouvelle optique encore en devenir...

- La Charte de Leipzig (2007)

A l'échelle de l'Union Européenne, la Charte de Leipzig propose **un schéma de développement urbain intégré des villes, croisant des objectifs, des méthodes et des stratégies**.

La Charte signée le 24 mai 2007 par les ministres des différents Etats Membres préconise de poursuivre les objectifs suivants :

- la création et la préservation d'espaces publics de qualité,
- la modernisation des réseaux d'infrastructures et l'augmentation du rendement énergétique,
- une politique d'innovation active dans le domaine de l'éducation et de la formation,
- la pérennisation des stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques,
- le renforcement de l'économie locale et une politique locale de marché du travail,
- une politique active d'enseignement et de formation en faveur des enfants et des jeunes,
- la mise en place d'un système de transports urbains performant et à la portée de tous.

La Charte met aussi l'accent sur les disparités et sur l'intérêt particulier à accorder aux quartiers urbains défavorisés :

- lutte contre les inégalités,
- politique du logement,
- intervention sur les quartiers,
- participation active des habitants.

Cette politique interventionniste et résolument transversale se retrouve cependant aujourd'hui assez peu présente dans les programmes européens.

Enfin en France des définitions ou ébauches de définitions sont proposées par l'Etat :

- l'EcoCité du Ministère de l'Ecologie (MEEDM)

La Circulaire du 23 mars 2009 relative à la Territorialisation de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement définit les principaux objectifs dans le domaine de la ville durable appelée éco-Cité (de même qu'on parle d'éco-Quartier) : lutte contre l'étalement urbain, contre le changement climatique, réduction des émissions de gaz à effet de serre… . L'Eco-Cité est « à la pointe de l'innovation en matière d'excellence architecturale, de haute qualité environnementale, des technologies de transports et de communication » et « doit réaliser de grands projets d'innovation architecturale, sociale et énergétique, en continuité avec le bâti existant et qui intégreront dans leurs objectifs la rénovation du patrimoine existant, le développement des transports en commun et des modes de déplacement économes en énergie, la prise en compte des enjeux économiques et sociaux, la réduction de la consommation d'espace et la réalisation de plusieurs éco-quartiers ».

Comme pour l'éco-Quartier, l'approche pour l'Eco-Cité est structurée sur les trois piliers du développement durable, des critères étant définis pour chacun d'eux [12].

- Pilier environnemental

i. Maîtrise de la consommation d'espaces naturels et agricoles, compacité des formes urbaines envisagées, traitement ambitieux des quartiers déjà existants, éventuellement reconquête de sites pollués ou délaissés ;

ii . Place accordée à la nature en ville, et préservation, restauration, et mise en valeur de la biodiversité sous toutes ses formes ; intégration des espaces bâtis avec les espaces naturels et agricoles ;

ii. Travail sur la qualité des paysages et du cadre de vie, notamment par l'adoption de règles ambitieuses incluant l'encadrement de la publicité et le traitement paysager des entrées de villes ;

iv . Atténuation du changement climatique ; promotion d'un modèle de construction dépassant les objectifs du Grenelle (bâtiments BBC a minima).

Au-delà des seuls bâtiments, promotion d'un modèle d'urbanisme, et de transports sobre en énergie (exemple : «ville sans pétrole») et en émissions de dioxyde de carbone («ville zéro émission») ; mise sous tension de la collectivité dans l'optique de l'atteinte du facteur 4 en 2050 ;

v. Adaptation au changement climatique afin de réduire la vulnérabilité des habitants aux conséquences du changement climatique par une politique de prévention des risques naturels correspondants (inondations, sécheresse, mouvements de terrains, etc.), ainsi qu'une adaptation des caractéristiques de l'urbanisme, des revêtements urbains, des bâtiments ;

vi . Gestion exemplaire de l'eau ; prévention de la production de déchets et développement de leur valorisation ;

vii . Prévention et traitement des risques naturels et industriels, des pollutions, des nuisances sonores.

- Pilier économique

i. Qualité de la dynamique économique attendue et synergies avec les pôles de compétitivité ou les systèmes productifs locaux déjà présents ;

ii . Adhésion des forces économiques intéressées au développement du territoire, qui pourrait opportunément être illustrée par des lettres d'intention ou d'engagement de la part des responsables des pôles économiques déjà présents, des responsables du ou des pôles de compétitivité implantés sur le territoire, et des entrepreneurs à même de créer des unités sur le site ;

ii. Mesures prises pour **le développement de l'économie locale et des circuits courts**, favorables à la création d'emplois bien établis et répartis sur le territoire avoisinant ;

iv . Pertinence du rythme de construction de logements avec les dynamiques sociales et économiques du territoire ;

v. **Développement numérique du territoire**, notamment à travers les réseaux très haut débit fixe et mobile ;

[12] Appel à projets Eco-Cités du MEEDDAT d'Octobre 2008

vi . Maillage du site par **un réseau dense de transports**, accordant une priorité aux transports en commun et aux liaisons douces, qui pourrait par exemple se traduire par un nouveau partage de la voirie ;

vii . Nature des financements prévus et impact prévisionnel sur les finances locales incorporant une analyse de risque et de sensibilité.

- Pilier social et sociétal

i. Coordination entre le traitement des quartiers nouveaux et des quartiers anciens d'une part, et des quartiers à différents types d'habitat d'autre part ;

ii . Dimension sociale du projet favorisant la mixité sociale et développant des capacités d'accueil significative pour les personnes les plus fragiles dans une logique d'inclusion sociale: ménages à faibles revenus, personnes handicapées, personnes âgées;

ii. Favoriser l'implantation dans le projet de services à la personne facilitant le développement de l'emploi local tout en permettant à tous de vivre dans un environnement agréable et socialement équilibré ;

iv . Mise en place d'une gouvernance de projet permettant à l'ensemble des parties prenantes de contribuer à son succès ;

v. Maintien ou amélioration de l'équilibre fonctionnel du territoire et recherche de cohésion urbaine, en explicitant les conditions de préservation des équilibres entre habitat et emploi ;

vi . Engagement et motivation de la société civile, des acteurs publics et des représentants de l'État.

L'approche par pilier de développement durable met en avant un certain nombre d'objectifs pour rendre la ville durable : elle doit être compétitive (économiquement, culturellement…), attractive, cohérente et solidaire ; elle doit « penser » localement (mixités, emploi local ou endogène, équilibre des territoires) et globalement (changement climatique, biodiversité, développement des pôles d'activités…).

La « mise en musique » de cette partition reste à opérer, en croisant les thématiques (transversalité), en mettant en œuvre les outils financiers, de formation…, en accompagnant le changement culturel indispensable (nouvelle gouvernance urbaine notamment).

- L'éco-métropole d'Alain JUPPE, Président de la Communauté Urbaine de Bordeaux

Pour Alain JUPPE, homme politique qui fait souvent référence au développement urbain durable depuis son retour du Canada[13], pays de référence depuis longtemps en matière de développement territorial durable, le sujet du développement durable est prioritaire et il faut faire des métropoles durables ou éco-métropoles, lesquelles sont définies par :

- Des transports en commun en site propre
- Une mixité sociale et fonctionnelle permettant de travailler à côté de son habitation
- Un habitat à haute performance énergétique
- Une place prépondérante accordée à la nature
- L'importance accordée au « vivre ensemble ».

Ce sont des thématiques que l'on retrouve habituellement dans les projets d'écoquartier et qui structurent la ville du XXI^{ème} siècle.

[13] Alain Juppé a passé un an au Canada suite à une condamnation pour inéligibilité

2. Les principes et des objectifs pour rendre une ville durable

Pour nous, la ville durable est un projet politique, un objectif global[14] qui doit guider les politiques d'aménagement et de développement urbain mais aussi l'ensemble des politiques d'une collectivité : éducation, formation, solidarité, emploi…

Certains aspects de la ville durable, exprimés par les auteurs évoqués ci dessus, ne sont pas toujours du domaine de la collectivité locale : si celle-ci peut venir en aide à des personnes défavorisées, aider les enfants en difficulté ou encore empêcher l'appropriation de certains biens collectifs par quelques uns, elle ne peut intervenir sur la répartition des revenus ou des richesses.

La ville durable dépend aussi en partie des politiques menées au niveau national et européen, d'où les questions que l'on se pose aujourd'hui sur la mise en œuvre réelle de la Charte de Leipzig, entre autres…[15]

2.1. Des principes

La ville durable doit s'appuyer sur des grands principes qui sont énoncés depuis plus de vingt ans. Elle doit être solidaire dans l'espace (ne pas reporter sur les autres populations et écosystèmes ses coûts de développement) et dans le temps (ne pas reporter sur les générations futures ses propres coûts de développement). Cette solidarité implique :

- ***des stratégies d'économie de ressources naturelles*** (énergie, eau, espace, matériaux) ***et de gestion de ses flux ;***
- ***des stratégies visant l'équité sociale***, lesquelles se traduisent par des actions contre l'exclusion, la pauvreté, le chômage et aussi des actions d'éducation, de formation…
- ***l'application du principe de précaution*** afin d'éviter les choix irréversibles et les risques locaux ou pour la planète (effet de serre par exemple).

La ville durable doit aussi définir des processus de décision et d'apprentissage conduisant à des améliorations continues de la situation, que ce soit à l'échelle locale ou à l'échelle de la planète, et ce dans les trois champs économique, social et environnemental. Le développement n'est durable que s'il est accompagné d'un progrès social et d'un progrès environnemental. Les évènements de ces dernières années montrent plutôt un progrès de la prise de conscience environnementale mais aussi un recul en terme de progrès social, notamment en France.

La ville durable vise donc le progrès, ce dernier n'étant pas synonyme de croissance économique. Nous ne partageons pas la vision de ceux qui prônent la décroissance ni même l'économie stationnaire : trop de besoins doivent être encore satisfaits à l'échelle locale, européenne et aussi planétaire. Les villes ont un rôle à jouer dans les solidarités Nord-Sud (ce que certaines villes françaises font très bien à travers les jumelages, les Agenda 21, les échanges professionnels…). Mais le développement doit être économe en ressources, en espace, en énergie, en matériaux… Le recyclage, la gestion en interne des coûts environnementaux doivent devenir la règle, d'où cette nécessaire approche « écosystémique » de la ville.

La ville durable ne se construira pas sans une coopération entre les acteurs, une meilleure concertation entre « les parties prenantes ». Des stratégies coopératives, des synergies doivent être recherchées entre les acteurs publics et privés ; la chaîne des acteurs doit être plus efficace et permettre à ceux-ci de travailler ensemble dans une vision partagée et cohérente de l'avenir du territoire.

---

[14] cf. l'expression de Saskia Sassen, *La Ville globale : New York, Londres, Tokyo*, édition Descartes et Cie, 1996

[15] L'exemple de la politique allemande mise en œuvre depuis quelques années pour une « croissance verte » est présenté dans *Success story : feed-in-tariffs support renewable energy in Germany*. Cf. www.e-parl.net/eparlineages/general/pdf/0806

La ville durable remet certainement en cause les formes de pouvoir qui n'ont de démocratique que le nom…

2.2. Des objectifs stratégiques

La ville durable doit s'appuyer sur des objectifs stratégiques qui traduisent un développement urbain, lequel ne compromet pas celui des autres populations ni des générations futures :

Objectifs stratégiques pour rendre une ville durable

- **Préserver et gérer durablement les ressources de la planète** (énergie, air, eau, sol, climat, matériaux, biodiversité)
- **Améliorer la qualité de l'environnement local** (qualité sanitaire, réduction des nuisances et des risques)
- **Améliorer l'équité sociale** en renforçant l'accessibilité pour tous à l'emploi, aux logements, à l'éducation, à la santé, aux services et équipements collectifs et en luttant contre les inégalités sociales et écologiques
- **Améliorer l'équité et la cohésion entre les territoires** (à l'échelle infracommunale, celle des quartiers, mais aussi à l'échelle intercommunale et dans le cadre de la coopération décentralisée)
- **Améliorer l'efficacité et l'attractivité du tissu économique**

Ce cinquième objectif est une réelle interrogation qui fait que le développement durable n'est qu'un horizon. Les forces économiques qui dominent le marché ne respectent pas les principes ou les valeurs qui définissent le développement durable. La crise financière a bien montré que le système bancaire avait une vision à court terme d'un profit maximum. Les prêts à long terme, bonifiés… sont-ils la bonne conscience des banques ou une transition vers un système économique compatible avec la préservation de l'environnement et facteur de progrès social ?[16]

De nombreuses grandes entreprises localisent ou délocalisent en fonction d'intérêts qui dépassent ceux des salariés et ceux des territoires. En fait, les règles du marché ne permettent pas d'intégrer ces intérêts dans les stratégies économiques. Sinon, il apparaîtrait dans de nombreux cas que le coût social de la délocalisation dépasse, et de loin, le gain (pour quelques uns) de cette délocalisation.

Certaines entreprises cherchent à améliorer leur image, notamment vis-à-vis des petits actionnaires en mettant en avant leur engagement en faveur du développement durable à travers leur responsabilité sociétale (RSE) ou sociale et environnementale, à l'aide d'indicateurs annexés à leur rapport d'activité.

La RSE n'a aucun impact sur les règles du marché (cf. Responsabilité sociale du groupe Continental sur son site Internet) et donc sur la stratégie des entreprises. On ne peut pas accepter l'argument donné dans les Echos du 28 octobre 2008 par la fondatrice et le directeur général d'une société spécialisée dans le RSE selon lequel Toyota supportait plus facilement la crise que General Motors grâce à son engagement environnemental. Les pertes de Toyota sont tout-de-même de 3,3 milliards de dollars pour l'exercice 2008 – 2009… et c'est davantage un problème de positionnement stratégique sur le marché que de fonctionnement interne et de responsabilité sociale. Toyota et General Motors ont aussi des comportements différents vis-à-vis des salariés en période de crise mais cela dépend aussi des cultures d'entreprises et des règles (ou absences de règles) sociales.

L'attractivité des territoires pour les entreprises est un important facteur de localisation et de développement. La ville a aussi besoin des entreprises sources de richesses, même si ces entreprises ne sont pas engagées dans des modes de productions durables. Tel est le paradoxe que les villes durables ont à gérer et que la RSE ne parvient pas à notre avis à résoudre.

Pourtant, les villes durables doivent favoriser l'avènement d'entreprises durables : des entreprises où l'environnement et les cycles de vie des produits sont pris en compte mais où surtout, les dimensions

[16] Peter Custers, *A quoi pourrait ressembler un véritable « New Deal vert »*, Le Monde Diplomatique, mai 2009

sociale et territoriale sont plus importantes que le profit des actionnaires.[17] Combien rapporte une délocalisation pour raison de compétitivité à court terme comparée aux coûts sociaux que provoque cette délocalisation : désespoir d'une population voire d'une région ou d'un pays, chômage, pertes indirectes d'activités, déstructuration d'un tissu économique local. L'entreprise durable ou citoyenne devra trouver des solutions avec les acteurs socioéconomiques du territoire dans laquelle elle se trouve pour maintenir son activité au-delà des pressions du court terme. Ces solutions passent sans doute par de nouvelles règles régissant le marché qui nous semblent indissociables d'un développement durable.

Rappelons pour conclure que, dans une perspective opérationnelle:

- **le développement durable est un mode de production et de consommation qui doit être encadré par des régulations sociales et environnementales**, basé sur un équilibre entre le marché d'une part et sur des services publics et des biens collectifs d'autre part ;
- **les villes** doivent contribuer au développement durable et, pour cela, elles **doivent disposer des moyens et des outils nécessaires pour une gestion durable de leur territoire, notamment en termes de financement, de fiscalité et de dotation budgétaire.**

  Il est urgent de s'interroger sur les modes de financement des collectivités locales. Les DGF (dotations générales de fonctionnement octroyées par l'Etat) ne pourraient-elles pas traduire les efforts faits en matière de développement durable par les collectivités locales ? Il en est de même de l'allocation de ressource qui viendra remplacer la taxe professionnelle. La taxe foncière ne pourrait-elle pas avoir une assiette liée à des composantes d'un développement durable ?

  Davantage que la taxe carbone envisagée en France sur les seules consommations de combustibles fossiles, la fiscalité locale devrait être repensée au service de la ville durable (ce qui est différent de la fiscalité écologique et qui devrait aussi englober, selon nous, les politiques sociales « contrat de ville » ou « Politique de la Ville »).
- **les villes doivent développer des partenariats et élaborer des stratégies coordonnées** au niveau des agglomérations ainsi qu'avec les acteurs socioéconomiques et les chercheurs (renforçant la collaboration entre les acteurs opérationnels et les chercheurs).

  Il s'agit de repenser les modèles de décision très hiérarchisés et sectorisés hérités de Colbert… Les pays nordiques ou encore l'Allemagne ont une pratique ancienne de la co-décision et de la co-gestion, base de la nouvelle gouvernance urbaine indispensable pour une transformation durable du territoire et du modèle de consommation.

  La France ne suit guère ce chemin avec le faible niveau de démocratie des structures gérant les communautés de communes ou d'agglomération (EPCI dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel direct) et avec l'Etat qui renforce son pouvoir régalien par le pouvoir accru des Préfets (tout en réduisant ses moyens d'intervention financière et technique).

La mise en place d'**une plateforme européenne en faveur du développement urbain durable** est l'objectif de la déclaration de Marseille de novembre 2008[18] : « Construire collectivement des outils de mise en œuvre opérationnelle et les mettre à disposition des villes, de la communauté scientifique et technique, du secteur privé, des organisations non gouvernementales représentant les habitants et les usagers »[19] est la raison de la mise en place par le ministère français de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (Meedat) d'une « démarche éco-cités » pour accompagner l'émergence de villes durables modèles. Enfin ceci est la raison pour laquelle l'Union européenne veut se doter d'un « cadre de référence pour la mise en œuvre de la Charte de Leipzig sur la ville européenne (adoptée en 2007) ». Il conviendrait cependant de commencer par capitaliser les résultats des travaux de nombreux chercheurs en Europe, ce qui favoriserait également le rapprochement entre chercheurs et acteurs opérationnels[20].

[17] Voir à ce sujet *Violences urbaines, violence sociale*, Stephane Beaud et Michel Pialoux, edition Fayard, 2003

[18] Réunion de tous les chefs d'Etat européens à l'initiative de Nicolas Sarkozy qui assumait alors la présidence de l'Union Européenne

[19] Cf. article du Monde du 26 Novembre 2008

[20] Objet de l'association SUDEN pour la promotion du développement urbain durable, www.suden.org

Enfin il s'agit de **décliner ces objectifs dans chacun des projets, chacune des actions des collectivités**.

3. Des objectifs de développement aux projets, actions et stratégies territoriales

Ces objectifs de développement durable des villes se concrétisent dans différentes actions et documents :

- les projets d'aménagement et notamment à l'échelle du quartier : projet de quartier durable,
- les documents structurants tels que le Plan Local de l'Habitat (PLH) et Plan de Déplacements urbains (PDU) par exemple en France,
- les documents réglementaires et notamment le règlement du PLU.

3.1. Des projets durables : les objectifs d'un projet de quartier durable

L'écoquartier doit être la mise en œuvre opérationnelle du projet de développement de la commune, de la stratégie élaborée par les élus (et développée notamment, pour la France, dans le Projet d'Aménagement et de développement durable – PADD – du Plan Local de l'Urbanisme – PLU). Le projet d'écoquartier doit être un test sur une échelle territoriale restreinte avant la mise en œuvre de la stratégie sur l'ensemble du territoire.

Un projet de quartier durable ou d'écoquartier se caractérise par la mise en œuvre d'**une démarche – projet visant à répondre, à son échelle, aux enjeux globaux de la planète, aux enjeux locaux afin d'améliorer la qualité de vie de ses habitants et usagers et de contribuer à la durabilité de la ville.**

Comme pour la ville, nous proposons donc de structurer un projet de quartier durable non pas sur les 3 piliers du développement durable, mais sur les trois grandes orientations transversales et les objectifs suivants[21] :

1. La prise en compte locale des grands enjeux globaux

- Prendre en compte le changement climatique et lutte contre l'effet de serre,
- Préserver les ressources (espace, biodiversité, eau, matériaux),
- Lutter contre la pauvreté et l'exclusion (accès à l'éducation, à la santé, à une alimentation saine…).

2. Une réponse cohérente aux enjeux locaux (c'est-à-dire aux attentes des habitants en termes de qualité de la vie)

- Concilier densité et qualité de vie,
- Renforcer l'accessibilité aux services et équipements,
- Promouvoir la qualité des logements et des espaces privés,
- Promouvoir la qualité des espaces publics,
- Réduire les nuisances, pollutions et risques.

3. Une Contribution à la durabilité de la ville

- Participer à l'effort collectif de la ville et favoriser l'intégration du quartier dans la ville,
- Assurer la mixité fonctionnelle et la réduction des besoins de déplacements des ménages,
- Renforcer la solidarité et mettre en oeuvre une politique de mixités
- Favoriser l'éducation et la formation

[21] Cf. *Ecoquartier mode d'emploi*, Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, à paraître en septembre ou Octobre 2009 aux Editions Eyrollles

C'est à l'échelle de chacun de ces objectifs que nous prendrons en compte les 3 piliers du développement durable, ainsi que les mode de gouvernance urbaine appropriés.

Enfin cette démarche vise à être opérationnelle et à respecter le principe de subsidiarité. Elle doit être l'expression d'une volonté politique et se caractériser par **une nouvelle façon de penser et d'agir**[22] qui se manifeste par[23] :

1/ une approche « systémique » :

- raisonnant en cycle : cycle de l'eau, cycle de l'énergie et cycle des matériaux[24] ;
- raisonnant en écosystème : gestion des déchets, gestion des flux ;
- et centrée sur la cohérence économique, ce qui a aussi à voir avec la faisabilité économique des projets.

2/ une démarche qui associe le sensible (architecture) et l'ingénierie technique et économique (performance et évaluation) ;

3/ la prise en compte du long terme : économie de ressources naturelles, investissements évités (réseaux), prévention et lutte contre le changement climatique ;

4/ une nouvelle gouvernance :

- des partenariats multiples (public-privé, entreprises-clients, etc.) et de nouvelles règles de marché (PPP – Partenariat public-privé, dialogue compétitif, etc.) ;
- la participation des différents acteurs.

3.2. Des actions durables : la planification et les documents d'urbanisme

Les communes ou des groupements de communes (communauté de communes, d'agglomération ou urbaine, Pays) élaborent des documents qui organisent l'espace et structurent son fonctionnement : Plan Local d'Urbanisme (PLU), SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale), Plan de Déplacements Urbains (PDU), Plan Local de l'Habitat (PLH). Outre la nécessaire cohérence entre ces documents opposables les uns aux autres (ce qui peut rendre particulièrement complexe la procédure ou niveler leurs exigences propres par le bas), ces documents doivent présenter l'évolution attendue ou souhaitée du territoire. Les PLU et les SCoT doivent pour cela réaliser un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui, quant à lui, n'est plus opposable depuis 2003. Le PADD présente les principales orientations du territoire dans le cadre d'un processus de concertation avec les Parties Prenantes (Etat, EPCI, institutions consulaires, syndicales…) d'une part et avec la population d'autre part (par enquête publique, panneaux d'information, réunions publiques…), cette concertation avec la population se ramenant la plupart du temps à de l'information et à de la consultation[25].

Il est regrettable que les PADD ne soient pas :

- des documents opposables réfléchissant de façon transversale à l'évolution du territoire à moyen terme (2020 - 2030) et à long terme (2050, horizon actuel des stratégies de lutte contre le changement climatique)
- des documents issus d'une participation réelle des acteurs du territoire.

De nombreux éléments pourraient pourtant permettre cette évolution : simplement le respect scrupuleux de l'article L 121-1 du Code de l'Urbanisme et par ailleurs le respect a maxima de la

[22] Principe nº 1 du Meeddat

[23] Définition de l'aménagement durable, voir Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, *L'urbanisme durable : concevoir un écoquartier*, Éditions Le Moniteur, 2009)

[24] Ceci figure dans le principe nº 1 (« Une nouvelle façon de penser et d'agir ») du Meeddat

[25] Voir à ce sujet les résultats du projet européen HQE²R et notamment l'analyse des échelles de participation sur www.suden.org

directive européenne 2001/42/CE sur l'évaluation des incidences des plans et programmes d'urbanisme et d'aménagement sur l'environnement.

4. Un besoin de méthodes et d'outils adaptés à ces nouvelles démarches

L'analyse des méthodes et pratiques existantes, notamment en France, souligne un besoin de méthodes et d'outils opérationnels et adaptés aux différentes échelles des projets et des actions (ou stratégies), y compris pour la définition des critères d'éco-conditionnalité, comme cela a d'ailleurs été souligné en France durant le Grenelle de l'Environnement. Elle met aussi en évidence le besoin d'une fiscalité qui permet d'impulser un mode de développement durable.

Les services de l'Etat ou associations qui sont allés jusqu'à définir des démarches ou élaborer des outils sont peu nombreux et de nombreux outils sont encore à inventer.

En France les villes ou collectivités qui ont répondu aux appels à projets EcoCité et EcoQuartier du MEEDDAT ou qui évoquent leur projet d'écoquartier ou le développement durable de leur territoire (dans d'innombrables articles de presse ou colloques) mettent très souvent en avant le fait qu'elles ont suivi les préconisations de l'Ademe, à savoir mettre en œuvre une procédure du type AEU® ou Bilan carbone®. Mais ceci est loin d'être suffisant car on ne peut pas s'arrêter à la phase de diagnostic d'un projet.

Par ailleurs, les analyses économiques sont quasi inexistantes, le pilier économique étant souvent réduit aux mesures et actions d'insertion par l'économique ou aux analyses sur les commerces. Certains choix sont parfois faits de façon tout à fait irréaliste, voire contreproductive, pour des raisons idéologiques et des évaluations (telles que les analyses coût-efficacité) faites au préalable semblent indispensables AVANT de fixer certains objectifs.[26]

Les outils d'évaluation et d'aide à la décision, l'ingénierie économique et technique (laquelle est aujourd'hui inexistante, comme si le choix d'un grand nom de l'architecture suffisait pour concevoir et mettre en œuvre un projet de quartier durable…) doivent être renforcés.

Enfin il nous semble important de ne pas s'enfermer dans les piliers du développement durable en amont de la démarche mais d'intégrer l'approche par pilier pour chaque thème d'analyse, pour chaque stratégie territoriale. En effet classer l'énergie dans le pilier environnemental ne permettra sans doute pas de traiter la précarité énergétique ni d'élaborer une stratégie énergétique durable à l'échelle d'un territoire, ce que permettra par contre l'analyse par pilier pour l'énergie. **Une démarche de développement durable doit aborder l'ensemble des questions ou thèmes, chacun étant abordé de manière transversale.**

Bibliographie

Stephane Beaud et Michel Pialoux, *Violences urbaines, violence sociale*, Edition Fayard, 2003

Roberto Camagni, Maria-Cristina Gibelli (dir.) *Développement urbain durable. Quatre métropoles européennes*, Editions de l'Aube/Datar, 1997

Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, *L'urbanisme durable : concevoir un écoquartier*, Edition le Moniteur, Février 2009

Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, *Ecoquartier mode d'emploi*, à paraître en septembre ou Octobre 2009 aux Editions Eyrollles

Peter Custers, *A quoi pourrait ressembler un véritable « New Deal vert »*, Le Monde Diplomatique, mai 2009

[26] Le MEEDDAT préconise par exemple pour l'énergie qu' « un objectif à atteindre dans un écoquartier est d'arriver à un bilan équilibré en terme d'énergie, c'est-à-dire que la consommation et la production d'énergie se compensent. » Or cet objectif est en contradiction avec celui qui est mentionné juste après qui préconise « une nouvelle efficacité économique »…

Cyria Emélianoff pour le Ministère de l'Ecologie (MEED), *La ville durable, état des lieux en Europe et prospective*, 1998

David Mitlin et David Satterthwaite. *Les villes et le développement durable*, Global forum, Manchester, juin 1994

David J. Morris, *Self-reliant cities, Energy and the transformation of urban America*, Sierra Club Books, San Francisco – 1982

Vanessa Timmer et Nola Kate Seymoar, *La ville habitable*, International Centre for Sustainable Cities, Vancouver, 2005